

一括交渉権限の政治経済学

——自由化合意はいかにして成立したか⁽¹⁾——

The Political Economy of Fast-Track Negotiating Authority:
How Was the Consensus on Trade Liberalization Made? (3)

藤 木 剛 康

Fujiki, Takeyasu

【5】ブッシュ政権期における審議

2002年8月、ブッシュ（George W. Bush）政権は、議会から僅差で貿易促進権限（Trade Promotion Authority, 以下、TPA と略す）を取得した。この時の米国議会は2001年から2002年にかけての107議会、下院の勢力配置は共和党221名に対して民主党212名、上院では民主党50に対して共和党50だったが、5月に1名の共和党議員が離党して独立派に転じたため、民主党が多数派となった。こうして、下院では共和党が主導権を握り、歳入委員会の委員長には共和党のトーマス（Bill Thomas）議員が就任する一方で、上院では民主党が多数派を形成して、財政委員会の委員長には民主党のボーカス（Max Baucus）議員が就任した。以上のように、107議会での勢力配置はほぼ拮抗しており、TPA 法案の審議は困難を極めた。

他方、懸案となっていた労働・環境問題については若干の進展があった。第一に、【4】で検討したように、数多くの政策提起がなされ、さらに、労働・環境

(1) 本稿執筆に先立ち、以下の方々に対してヒアリングを実施し、貴重なご意見を伺うことができた。記して謝意を表する。眞銅竜日郎氏、中島丈雄氏、佐竹佳典氏（以上、JETRO New York）、I.M. Destler 氏（University of Maryland）、Brink Lindsey 氏、Daniel T. Griswold 氏（以上、Cato Institute）。また本稿は、平成16年度に日本学術振興会より受けた科学研究費補助金（基盤研究（C）（1））「進化プロセスの視点によるアメリカ経済政策パッケージの展開過程に関する研究」（課題番号：16530178）による研究成果の一部である。

規定を協定の本文に含んだヨルダンとの FTA (U.S.-Jordan Free Trade Agreement, 以下, UJFTA と略す) というモデルケースが存在するようになった。また, 2001 年 2 月に有力な財界団体であるビジネス・ラウンドテーブル (Business Roundtable) が諸外国との FTA 交渉を前進させることを求める報告書を発表し, その中で, 労働・環境問題を通商交渉の議題とすることを認めた。⁽²⁾

これらを踏まえ, 【5】では, TPA の審議の過程を分析の対象とする。叙述は以下の順で進める。【5-1】では, UJFTA の審議プロセスを分析する。UJFTA は労働・環境問題に関するモデル協定と見なされており, その後の TPA 法案の審議にも影響を与えているためである。【5-2】では, 下院における TPA 法案の審議を分析する。【5-3】では上院における同法案の審議を分析する。【5-4】では両院協議会での議論を分析する。⁽³⁾

【5-1】米-ヨルダン自由貿易協定の審議

ブッシュ政権の労働・環境問題に対する当初の姿勢は, UJFTA の審議に関連

- (2) Business Roundtable, “The Case for U.S. Trade Leadership: The United States Is Falling Behind”, 2001. ビジネス・ラウンドテーブルの態度変更がきっかけとなって, 共和党指導部が労働・環境問題で譲歩するようになったという指摘がある。この「譲歩」については後述する。Mary Jane Bolle, “Trade Promotion Authority (Fast-Track) : Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R.3019)”, *CRS Report for Congress*, RL31178, 2001; I. M. Destler, “The Politics and Economics of Fast-Track”, Address to the Friends of the Global Interdependence Center, University of Pennsylvania, Philadelphia, October 11, 2002;
- (3) ブッシュ政権期における TPA の審議の分析としては, 木内恵「通商交渉とファストトラック権限」『ITI 季報』No.45, 2001 年。同「米国の貿易促進権限法案表決結果の歴史的分析」『ITI 季報』No.47, 2002 年。Lael Brainard and Hal Shapiro, “Trade Promotion Authority Formerly Known as Fast Track: Building Common Ground on Trade Demands More Than a Name Change”, *The George Washington International Law Review*, 35:1, 2003; Destler, *op.cit.*; Kent Hughes, “American Trade Politics: From the Omnibus Act of 1988 to the Trade Act of 2002”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003; Bart Kerremans, “Coping with a Nettle Dilemma: The Long Road to the US Trade Act of 2002”, *Journal of World Investment*, 4:3, 2003; Jeffrey Schott, “US Trade Policy: Method to the Madness?”, Institute for International Economics, 2002; Lenore Sek, “Trade Promotion Authority (Fast-Track Authority for Trade Agreements): Background and Developments in the 107th Congress”, *Issue Brief for Congress*, IB10084, 2003. ここではこれらの分析にも依拠しつつ, 通商問題の専門誌である *Inside US Trade* 誌を主な資料として, TPA の審議を検討する。

して表明された。そのスタンスは、これらを通商政策の議題に含めるが、実行措置の適用は認めないとするものだった。USTR 代表に任命されたゼーリック (Robert B. Zoellick) は、1 月 30 日の財政委員会の公聴会で UJFTA に触れて、「外国人が労働・環境問題で紛争処理規定を活用することを認めない」とする政権側の姿勢を議会に伝えた。⁽⁴⁾ゼーリックは、2 月 7 日の歳入委員会の公聴会でも、UJFTA の労働・環境規定を現状のまま認めるつもりではなく、UJFTA を他の貿易協定や TPA と一括して議論したいと述べた。⁽⁵⁾ゼーリックは、UJFTA と他の議題とをパッケージ化することで、民主党の譲歩を引き出そうとしたのである。しかしこの動きには、27 名もの民主党議員が連名で大統領に書簡を送って強く反対し、個々の問題ごとに議論して共通の合意を徐々に形成していくべきだとした。⁽⁶⁾こうしてパッケージ法案化の動きは立ち消えとなった。とはいえ、政権の政策課題全体の中で通商政策の優先順位は高いものではなく、個々の議論の進行は基本的に議会共和党のリーダーシップに任されていた。⁽⁷⁾

4 月、歳入委員会委員長のトーマスは、暗礁に乗り上げていた UJFTA の審議を前に進めるために、労働・環境問題の実行措置として貿易制裁 (trade sanctions) ではなく、制裁金 (fine) を採用する「大幅な譲歩」を提起した。⁽⁸⁾また、USTR もヨルダン政府との間で、これまで曖昧にされてきた労働・環境規定の実行措置を明確化するための付属文書の作成作業を開始した。⁽⁹⁾USTR の意向も、実

(4) “Zoellick Lays Out Deliberate Approach to Jordan, Vietnam”, *Inside US Trade*, February 2, 2001

(5) “Zoellick: Problems with Environment, Labor in U.S.-Jordan FTA”, *Inside US Trade*, March 9, 2001

(6) “TEXT: Democrats Letter Opposing Package Trade Approach”, *Inside US Trade*, March 9, 2001

(7) “White House Meeting Offers Few Insights into Bush Trade Plans”, *Inside US Trade*, April 6, 2001. ショットによれば、ブッシュ政権の優先課題は 11 月の中間選挙に向けた議会共和党の強化にあり、この間、そのための保護主義政策が多用された。Schott, *op.cit.*

(8) “Thomas Seeks to Break Jordan Deadlock with Monetary Fines Plan”, *Inside US Trade*, April 6, 2001

(9) “Jordan Opposes Reopening FTA, But Would Accept Side Letter”, *Inside US Trade*, April 13, 2001

行措置としては制裁金を採用することにあつた。⁽¹⁰⁾

5月に入ると、UJFTAの審議に前後してブッシュ政権と議会民主党それぞれの通商政策の基本方針が明らかにされた。10日、政権は「2001年国際貿易議題」⁽¹¹⁾を発表し、その中でTPAの獲得を最優先の課題に位置づけた。要求されたTPAは、二国間・地域・多国間交渉の全てに適用される包括的な権限であり、その交渉目的の中には労働・環境問題が含まれていた。労働・環境問題については、各種の政策ツールを取り揃えた「道工具箱 (toolbox)」⁽¹²⁾が提起されていたが、道工具箱の中には実行措置は含まれていなかった。これに対し、民主党中道派のNew Democratic Coalition⁽¹³⁾（以下NDCと略す）が対案を発表した。NDCは、労働・環境問題が交渉目的の一つに挙げられていたことを歓迎する一方で、全ての強制メカニズムを排除しない「実行措置を含む道工具箱 (enforcement toolbox)」を提案した。さらに、貿易調整支援 (Trade Adjustment Assistance, 以下, TAAと略す)の拡充や国際機関の役割強化など、同時並行的な諸政策 (parallel policies)の強化も要求した。⁽¹⁴⁾ここでも主要な対立点は労働・環境問題の是非ではなく、実行措置や、貿易自由化を国内外で補完する諸政策のあり方を巡るものとなっていた。

7月23日、アメリカとヨルダンとの間の政府間交渉が妥結し、両国は、FTAの実行のために貿易制裁措置を用いないとする覚書に署名した。さらにこの付属文書では、双方が公式の紛争解決手続きを活用することはまずないとされていた。⁽¹⁵⁾これを受けて、26日にトーマス議長はUJFTA法案を歳入委員会に提出し

(10) “Internal USTR Paper Discusses Fines as Enforcement Tool”, *Inside US Trade*, April 27, 2001

(11) USTR, “2001 International Trade Legislative Agenda”, 2004年5月30日に以下のURLより入手。<www.ustr.gov/agenda.pdf>

(12) USTR, “Labor and Environment ‘Toolbox’”, 2004年5月30日に以下のURLより入手。<www.ustr.gov/toolbox.pdf>

(13) NDCを始めとする民主党中道派の動向については、久保文明「米民主党の変容——『ニュー・デモクラット・ネットワークを中心に』」『選挙研究』No.17, 2002年, を参照されたい。

(14) “TEXT: New Democrat Trade Principles”, *Inside US Trade*, May 25, 2001

た。同日、法案は歳入委員会で承認され⁽¹⁶⁾、下院本会議に付託された。本会議では、当初、民主党は貿易制裁の不採用に反対していたが、その後、UJFTA は中東での平和構築に重要であるという論拠で賛成に回り、8月3日に承認された⁽¹⁷⁾。上院では、UJFTA は米国の主権を侵害する恐れがあるという反対論もあったが、やはり米国の安全保障上の利益にとって重要であるという理由から、9月24日に承認された⁽¹⁸⁾。

以上のように、この時期、労働・環境問題については、大別すると3つの立場が存在していた。共和党議員の多くは、労働・環境問題を通商交渉の議題から除外することを求めていた。他方、民主党側は、貿易制裁を含む強力な労働・環境規定を求めた。これらに対し、ブッシュ政権は、労働・環境規定の議題化は認めるが、具体的な措置については大統領に一定の裁量を与える道具箱アプローチを提案した⁽¹⁹⁾。UJFTA の審議は、とりわけ民主党が労働・環境問題での合意形成に向けての重要なステップだと位置づけていたが、具体的な実行措置について両党間で意見が分かれた。最終的に、UJFTA は米国の中東政策にとって重要な特別の協定であるという理由で承認されることになった。

【5-2】下院における TPA 法案の審議

107 議会における TPA 法案の立法化は、共和党が先手を取って進めた。6月15日、歳入委員会に所属する貿易小委員会委員長のクレイン (Philip M. Crane) が、共和党議員 62 名の共同提案者を得て、2001 年貿易促進権限法案 (Trade Promotion Authority Act of 2001。以下、HR2149 と略す) を提出した。HR2129

✓ (15) “TEXT: U.S.-Jordan Letter on FTA Implementation”, *Inside US Trade*, July 27, 2001

(16) “Jordan Free Trade Agreement Approved by Finance and Ways & Means”, *Inside US Trade*, July 27, 2001

(17) “Jordan Free Trade Agreement Passes House; Senate Waits Until After Recess”, *Inside US Trade*, August 3, 2001

(18) “Senate Passes U.S.-Jordan FTA After Gramm Drops Objections”, *Inside US Trade*, September 28, 2001

(19) Sek, *op.cit.*, p.5

では、労働・環境問題が国際経済政策上の目的に格下げされており、一括交渉手続きが適用されないことになっていた。これに対し、USTR のゼーリックは、超党派の合意形成が望ましいという声明を出した。⁽²⁰⁾ 下院民主党は、同法案を超党派の合意形成に水をさすものだとして反発し、97 名もの同党議員が、労働・環境規定を貿易協定の中核にすえることを求める書簡に署名した。⁽²¹⁾ 民主党の強い反発を受けて、HR2129 の審議は進められなくなった。

両党間の対立が激化したため、下院共和党指導部は夏休み前に TPA 法案を採択することを断念した。⁽²²⁾ こうしてトーマス委員長は民主党との間で法案の調整作業を開始したが、この作業に加わったのはごく一部の NDC 議員のみに限られ、民主党の有力な議員は排除されていた。⁽²³⁾ 調整作業は 9 月末に終了して、法案の概要が発表された。この概要では、労働・環境問題を主要な交渉目的とし、締約国に対して自国の労働・環境法の遵守を求めていたが、その際に一定の裁量 (certain discretion) を認めていた。また、中核的労働基準の尊重を促進する能力を促進することと、賠償金 (compensation) 規定を求めていた。⁽²⁴⁾ 民主党からは、労働・環境問題を議題として認めてはいるが、取り上げられている問題の幅が狭く、また、実行措置として、制裁措置ではなく罰金方式を強く示唆するものであるという批判の声があがった。⁽²⁵⁾

トーマスの妥協案に対し、民主党の古参議員からは直ちに強い反発が返ってきた。9 月 26 日、ランゲル (Charles B. Rangel)、レビン (Sander Levin)、マツ

(20) “House Leaders Press Quick Action on Clean Fast-Track Bill”, *Inside US Trade*, June 15, 2001

(21) “TEXT: House Democrats Letter on Fast Track”, *Inside US Trade*, June 29, 2001

(22) “Fast Track Put Off Until September As GOP Leaders Fail to Secure Votes”, *Inside US Trade*, August 3, 2001

(23) “Compromise Fast-Track Work to Resume before Recess Ends”, *Inside US Trade*, August 17, 2001. 作業に加わった NDC 議員は、ドーリー (Cal Dooley)、ジェファーソン (William Jefferson)、タナー (John S. Tanner) の 3 名。

(24) “TEXT: Outline of House Fast-Track Compromise”, *Inside US Trade*, September 28, 2001

(25) “Fast-Track Outline Shows Enforcement Parity for Labor, Environment”, *Inside US Trade*, September 28, 2001

イ (Robert T. Matsui) ら 3 名の議員は「トーマスにも彼の『超党派の妥協』⁽²⁶⁾にも反対する」と題する書簡を発表し、民主党の議員に送った。書簡では、トーマスが民主党指導部との協議を開催せず、超党派での合意形成を進めなかった点を強く批判していた。また、妥協案の内容についても、第一に、各国労働法と ILO の中核的労働基準との関係が曖昧であり、第二に、環境保護についても具体的な規定が存在せず、第三に、議会の役割強化についても具体的な言及がないという問題点が指摘されていた。こうして、TPA 法案の審議は党派的対立の泥沼にはまり込んでしまった。⁽²⁷⁾さらに、9 月 11 日の同時多発テロ事件を受けて、ゼーリックが貿易自由化とテロ対策などの安全保障問題とを結びつけ、TPA 法案の通過を求める発言をしたことにも、民主党は反発した。⁽²⁸⁾

しかし、トーマスは民主党指導部との協議には一切応じずに、10 月 3 日、妥協案をもとにした 2001 年超党派貿易促進権限法案 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001。以下、HR3005 と略す) を発表した。これに対抗して、翌日、ランゲルら民主党の古参議員も HR3019 を提出した。HR3005 では、主要な交渉目的の一つに労働・環境問題が挙げられており、自国の労働・環境法の遵守を求めている。他方、HR3019 でも、労働・環境問題は主要な交渉目的の一つだったが、WTO や ILO を通じて中核的労働基準を促進・実行させることが眼目とされていた。また、二国間協定や FTAA などの地域協定については、より強力な労働者保護規定を求めている。⁽²⁹⁾

これらの法案の採決は、10 月 9 日の歳入委員会で行われた。トーマス委員長は、HR3019 を否決した後、HR3005 を 26 対 13 で可決させたが、参加した民主党議員 17 人のうち、HR3005 に賛成したのはわずか 2 名にすぎなかった。⁽³⁰⁾その

(26) “Thomas’ “Bipartisan Compromise” Is Neither”, *Inside US Trade*, September 28, 2001

(27) “New Fast-Track Proposal Mired in Political Controversy”, *Inside US Trade*, September 28, 2001

(28) Robert B. Zoellick, “Countering Terror with Trade”, *Washington Post*, September 20, 2001, Page A35

(29) Bolle, *op.cit.*

後、HR3005は下院本会議に提出され、12月6日に採決が行われた。それまで議会の動きについては静観していたブッシュ政権も、ようやく採決の直前になってから、繊維や鉄鋼、農業関連の共和党議員への働きかけを行った⁽³¹⁾。こうした票集めの結果、HR3005は215対214という僅差で下院を通過した。しかも賛成票215のうち、民主党からの票は21にすぎなかった⁽³²⁾。

以上のように、下院では民主党にも共和党にも貿易自由化に賛成する議員が存在しており、それらの議員の間で妥協できないほどの大きな意見の相違は存在しなかった。UJFTAの審議を通じて論点は整理され、妥協点もおおよそ明らかになっていた。にもかかわらず、トーマス委員長の硬直的な議会運営のため、超党派による自由化合意は形成されなかった。また、ブッシュ政権も基本的にこのような事態を放置して、自らの政治資源を動員しようとはしなかった。下院での審議を評して、デスラーは「本来支持すべき民主党議員を遠ざけ、政治信条や支持基盤の点で賛成する理由のない共和党議員に依拠して獲得したという点で、最悪の手段を使ったといえる」と述べている⁽³³⁾。

【5-3】上院におけるTPA法案の審議

上院では、民主党が多数派を形成して審議をリードした。上院院内総務のダシエル（Thomas Daschle）、財政委員会委員長のボーカスら上院民主党指導部は、下院での議論の推移を見守りつつ、TPAの通過と貿易調整支援（Trade

✓ (30) “Ways & Means Passes Fast-Track Bill on Largely Partisan Vote”, *Inside US Trade*, October 12, 2001

(31) “Fast-Track Boosters Offer Deals, Bill Changes to Boost Votes”, *Inside US Trade*, November 30, 2001. Kerremansによれば、とりわけ、採決直前での繊維議員の票が、法案の通過に際して決定的な役割を果たした。繊維議員はTPAに賛成する代価として、途上国から輸入アパレル製品について、それらが米国製の布を材料としている場合にのみ、米国市場への特恵的なアクセスを認めるとの言質を共和党指導部から得たとされる。Kerremans, *op.cit.*, pp.539-540.

(32) “House Passes Fast-Track by One Vote on Largely GOP Support”, *Inside US Trade*, December 7, 2001

(33) Destler, *op.cit.*

Adjustment Assistance, 以下, TAA と略す) の拡大とを結びつける戦術を採用した。⁽³⁴⁾

まず, ダシエルやボーカスらは, 7 月 19 日に TAA 法案 S1209 を財政委員会に提出した。S1209 の特徴は, 第一に, TAA の受給対象者を農漁業者や牧場主, 二次的労働者 (secondary worker)⁽³⁵⁾ にまで拡大したこと, 第二に, 失業者に対する医療保険の税額の 75% 控除を認めたこと, 第三に, 賃金保険を試験的に導入したことである。政権や共和党は, このような TAA 拡大提案が実現した場合, 大幅な財政支出の拡大が必要になるとして強く反対した。⁽³⁶⁾ にもかかわらず, ボーカスは反対論を無視して S1209 を財政委員会の採決にかけ, 12 月 4 日に通過させた。さらにその一週間後, ボーカスは HR3005 とほぼ同一内容の TPA 法案を財政委員会の採決にかけて, 18 対 3 で可決させた。⁽³⁷⁾

その後, 上院民主党指導部はこれらの法案を一括して本会議での採決にけるために, 政権および上院共和党との間で調整作業を進めた。2002 年 2 月 26 日, ボーカス委員長は国際経済研究所での演説で, 「TAA の大幅拡大と, UJFTA に基礎づけられた一括交渉法案は, 貿易に関する新たな合意を形成することになる」と述べて, 2 つの法案をリンクさせる方針を明らかにした。⁽³⁸⁾ 労働・環境問題については, ダシエルとボーカスは 3 月 21 日にゼーリックに書簡を送り, ①労働・環境規定を貿易協定の本体に入れ, ②交渉相手国に対し, 自国の労働・環境法の遵守を求め, ③環境を保護・保全し, 国際的な手段を強化し, ④ILO の中核的労働基準に合致するように労働者及び児童の権利を促進する, という 4 点か

(34) 例えば, 10 月 11 日, ボーカスは「TAA は通商に関する政治的取引の重要な部分である」との発言を行った。“Baucus Highlights Importance of TAA Changes in Trade Policy”, *Inside US Trade*, October 12, 2001

(35) 二次的労働者とは, 従来の TAA 適用企業の上流及び下流企業の労働者のことである。

(36) “Modest Bush TAA Proposal May Hurt Senate Fast-Track Chances”, *Inside US Trade*, December 14, 2001

(37) “Senate Finance Approves Modified House Fast-Track Bill by 18–3 Vote”, *Inside US Trade*, December 14, 2001

(38) Max Baucus, “The Trade Act of 2002”, Institute for International Economics, Washington DC, February 26, 2002

らなるヨルダン基準 (Jordan Standard) の採用を改めて求めた⁽³⁹⁾。しかしこれらの問題について、TPA の審議でこれ以上議論されることはなかった。

ブッシュ政権や共和党との間で意見が大きく分かれたのは、TAA の拡大問題だった。3月19日、USTRは「2002年通商政策議題」を発表し、その中でTAAとNAFTA-TAAとを統合して、労働者支援の効率化を目指す⁽⁴⁰⁾と述べた。さらに、財政委員会に対し、TAA受給対象者の拡大や健康保険の税額控除については拒否する提案を行った⁽⁴¹⁾。ボーカスは受給対象者の範囲については妥協せず⁽⁴²⁾に、税額控除の面で譲歩する姿勢を示したが、共和党との交渉は難航した。

TPA法案の審議が滞る中で、ブッシュ政権は保護主義的な政策を多用し、自由貿易主義者や諸外国からの強い批判を受けた。まず2002年2月に、多額の政府補助金を柱とする2002年農業法を承認した。諸外国は、「補助金のシャワー」と皮肉られるほどの巨額の補助金に対し、WTO農業交渉の趣旨に反するとして強い批判を加えた⁽⁴³⁾。また、3月には国内鉄鋼産業の苦境に対処するため、輸入鉄鋼製品に対するセーフガード措置を発動した。これに対して、日本やEU諸国などは、即座にWTO紛争解決手続きへの提訴の準備を進めるとの意向を表明した。これらの救済措置は、TPAの獲得とともに、11月の中間選挙を控えた議会共和党の立場の強化を狙ったものだ⁽⁴⁴⁾とみなされた。

5月1日、TAA拡大についての調整が進まず、審議の遅れを批判されたダシェ

(39) “Baucus, Daschle Letter on Labor, Environment”, *Inside US Trade*, March 22, 2002

(40) USTR, 2002 *Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, p.1-2

(41) “Daschle Faces Fast-Track Heat as Administration Talks Tough on TAA”, *Inside US Trade*, March 22, 2002

(42) “TAA Gap Remains as Democrats, White House Profess Flexibility”, *Inside US Trade*, April 12, 2002

(43) 2002年農業法の概要については、以下を参照した。柴田明夫「2002年米国農業法の概要とその影響」丸紅経済研究所, 2002年。農林水産省「米国の農業政策について」2003年。

(44) ショットによれば、これらの措置は中間選挙での共和党の勝利を目的としたもので、TPAの獲得や、今後の通商交渉におけるアメリカの立場を配慮したものではなかった。例えば、2002年農業法とWTO農業交渉でのアメリカ提案は相互に矛盾する内容を含んでおり、2002年農業法はWTOのルール違反となる恐れすらあった。Schott, *op.cit.*

ル院内総務は、共和党との合意のないまま、TPA と S1209 に他の通商関連法案をパッケージ化した 2002 年通商法 (Trade Act of 2002, 以下, HR3009 と略記) を上院本会議に提出した。⁽⁴⁵⁾ この時にパッケージ化された主な法案は、一般特惠関税法 (Generalized System of Preferences) の更新法案や、アンデス特惠貿易法 (Andean Trade Preference Act) の更新・修正法案などである。⁽⁴⁶⁾ ダシエルは、反対意見の少ない途上国支援のための法案と組み合わせることで、局面の打開を図ったのである。ダシエルの思惑通り、TAA については 9 日に合意が成立した。その結果、健康保険の控除額は 70% に削減され、二次的労働者については、⁽⁴⁷⁾ 上流工場の労働者のみが受給対象となった。

しかし、法案をパッケージ化した結果、大量の修正法案が提出されることになった。⁽⁴⁸⁾ その中でも懸案となったのは、貿易匡正法の保護法案だった。⁽⁴⁹⁾ 14 日、民主党のデイトン (Mark Dayton) 議員と共和党のクレイグ (Larry Craig) 議員の提出したデイトン・クレイグ修正法案が本会議を通過した。この法案は、議会に提出された貿易法案の中に貿易匡正法を弱体化させる規定が含まれている場合、これらの規定にはファスト・トラック手続きを適用しないと定めていた。デイトン・クレイグ修正法案に対しては、ドーハラウンドをはじめとする諸外国との通商交渉の進展を妨げるものであるとして、ブッシュ政権の閣僚からも

(45) “Senate Democrats Move on Trade without TAA Health Care Deal”, *Inside US Trade*, May 3, 2002

(46) 一般特惠関税法は、発展途上国の経済発展を支援するために、特定の途上国からの輸入品を原則的に免税扱いとするもの。アンデス特惠貿易法は、アンデス諸国 (ボリビア, コロンビア, エクアドル, ペルー) で製造された一部の製品に対し、特惠関税を認めたもの。

(47) “Senate Breaks Deadlock over Trade Package with TAA Deal”, *Inside US Trade*, May 10, 2002

(48) パッケージ法案の利点は、数多くの法案をまとめることで、一部の法案に反対の議員であっても、法案全体には反対しづらくなることである。他方、パッケージ法案には、趣旨の異なる多数の修正法案が含まれることになり、却って議論が混乱することもある。日本貿易振興機構海外調査部『米国の通商交渉におけるセンシティブ案件とその背景』2003 年, 59~60頁。

(49) 2001 年 11 月の WTO ドーハラウンドで、ゼーリックが諸外国の求めに応じ、貿易匡正法を弱体化してもよいという姿勢を示したため、議会からの強い反発を受けていた。Kerremans, *op.cit.*, p.542

強い批判があった。⁽⁵⁰⁾これらの修正を受けて、5月23日、HR3009は66対30で上院を通過した。

【5-4】両院協議会での議論

上下両院のTPA法案が出揃ったため、これらの法案の相違点を調整して一本化を図るための両院協議会が開催されることとなった。協議会の開催に先立ち、トーマス歳入委員会委員長は、協議会での下院の立場を強化するために、HR3009とほぼ同じ内容のパッケージ法案を下院で成立させようとした。しかし多くの下院民主党議員が、上院案に含まれているデイトン・クレイグ修正法案とTAA拡張案を支持しており、⁽⁵¹⁾パッケージ法案の成立は難航した。約1ヵ月後、トーマスはデイトン・クレイグ修正法案を削除し、TAAについては健康保険の税額控除額を60%とするパッケージ法案H.Res.450を取りまとめ、⁽⁵²⁾下院本会議に提出した。H.Res.450は、6月26日に216対215で下院を通過したが、民主党議員の賛成票は11票にすぎなかった。

その後、協議会に出席する協議員の選出や協議会議長の任命を巡って議論が紛糾した結果、ようやく7月23日になって、トーマスを議長とした両院協議会が開催されることになった。⁽⁵³⁾協議会での主な論点は、健康保険の補助額とデイトン・クレイグ修正法案の是非に絞られた。⁽⁵⁴⁾2日後、これらの論点について以下の合意が成立した。第一に、健康保険の税額控除は65%となった。第二に、デ

(50) "TEXT: Cabinet Members Warn of Veto over Dayton-Craig", *Inside US Trade*, May 17, 2002

(51) "More Than One Hundred House Democrats Support Dayton-Craig", *Inside US Trade*, May 24, 2002

(52) "House Delays Conference as Questions Arise over Support", *Inside US Trade*, June 14, 2002 また、H.Res.450の趣旨については、"TEXT: Thomas Letter on House Rule", *Inside US Trade*, June 28, 2002

(53) "Thomas to Chair Fast-Track Conference as Business Seeks Fast Action", *Inside US Trade*, July 19, 2002

(54) "Hoping for Friday Vote, Conferees Make Last-Ditch Trade Bill Effort", *Inside US Trade*, July 26, 2002

イトン・クレイグ修正法案は削除された。ただし、貿易匡正法の修正が必要となりそうな場合、議会は当該貿易協定に対する反対決議を挙げることができるようになった⁽⁵⁵⁾。

こうして、7月27日に両院協議会の作成した HR3009 が 215 対 212 で下院を通過した。民主党議員の賛成票はこれまでの TPA 法案の中では最も多かったが、25 票に留まった。次いで、8月1日に 64 対 34 で上院を通過し、8月6日に大統領が署名して、8年ぶりの一括交渉権限を含む 2002 年通商法が成立した。

【6】おわりに

近年のアメリカにおいては、貿易自由化に対する国民的な合意を調達することがきわめて困難になっている。その背景としては、一般に、アメリカ製造業の国際競争力の低下、貿易自由化に伴う雇用不安の増大、労働・環境問題を始めとする新たな論点の登場、といった要因が指摘されてきた⁽⁵⁶⁾。また議会においても通商政策が党派政治の具となり、かつてのような超党派による合意の調達は、事実上不可能となっている。事実、クリントンからブッシュ政権にかけての一括交渉権限法案の投票に際して、下院民主党議員で賛成票を投じた者の割合は、いずれも 15% 以下でしかない⁽⁵⁷⁾。ブッシュ政権にしても、TPA は獲得できたものの、議会での採決は僅差での勝利だった。

それではなぜ、クリントン政権は一括交渉権限の獲得に失敗し、ブッシュ政権は成功したのであろうか。その理由は、第一に、両政権の獲得戦略の違い、すなわち、クリントン政権時の審議においては、懸案となっていた労働・環境問題のみが激しく議論されて妥協の余地がなかったのに対し、ブッシュ政権時の審議

(55) “Final Fast-Track Deal Weakens Dayton-Craig Trade Remedy Provisions”, *Inside US Trade*, August 2, 2002

(56) I. M. Destler, *American Trade Politics 3rd edition*, Institute for International Economics, 1995; I.M. Destler and Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Institute for International Economics, 1999

(57) 拙稿「一括交渉権限の政治経済学——自由化合意はいかにして成立したか (1)」和歌山大学『経済理論』324 号, 2005 年, 3頁。

の場合、自由化を補完する多くの政策がパッケージ化され、それらの諸政策も含めて議論されたことである。また、第二の理由は、労働・環境問題などの懸念についての政策論争が着実に進展したことである。

まず、第一の理由について、クリントン政権期とブッシュ政権期における審議の特徴を、先行研究にも触れつつ検討しよう。クリントン政権期の審議については、多くの論者は、同政権が権限の獲得に失敗した理由として、以下のような点を指摘している。第一に、二大政党間および議会と行政府との間での党派政治の激化である。とりわけ1994年の中間選挙後、上下両院で多数派を占めた共和党は、政策決定のイニシアティブを握ろうとして政権との対決姿勢を強めており、クリントン大統領にとって、議会との合意形成が難しくなっていた⁽⁵⁸⁾。第二に、労働・環境問題という新たな論点加わった結果、妥協点を見出すことが極めて困難となった。第三に、国内世論がグローバリゼーションに対する懸念を強く抱くようになり、こうした懸念が保護主義を主張する利益団体を強化し、議員の投票行動にも影響した⁽⁵⁹⁾。つまり、議会多数派と政権政党が異なる「分割政府 (divided government)」の下で、政党間対立が激化し、さらに NAFTA 成立後、

(58) 久保文明「共和党多数派議会の動向——その変化と衝撃」『国際問題』431号、1996年。

(59) クリントン政権が権限の獲得に失敗した理由として、議会での党派政治や労働・環境問題の登場を問題視する分析としては、松原克美『対立の構図——クリントン政権と議会』東洋出版、1998年、I.M. Destler, *Renewing Fast-Track Legislation*, Institute for International Economics, 1997; do., “Congress and Foreign Policy at Century’s End: Requiem on Cooperation?”, Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer ed., *Congress Reconsidered*, 7th edition, CQ Press, 2001; Bart Kerremans, “The US Debate on Trade Negotiating Authority between 1994 and 1999”, *Journal of World Trade*, 33:5, 1999; Craig VanGrassteck, “The Fast Track: A Long and Winding Road”, *Capitulos*, No. 53, 1998. グローバル化に対する懸念の強まりを指摘した分析としては、Robert E. Baldwin and Christopher S. Magee, *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Institute for International Economics, 2000; Kimberly Ann Elliott, “(Mis) Managing Diversity: Worker Rights and US Trade Policy”, *International Negotiation*, No.5, 2000. 労働組合の強硬な反対運動が、民主党議員の投票行動に影響したことを強調する分析としては、James Shoch, “Contesting Globalization: Organized Labor, NAFTA, and the 1997 and 1998 Fast-Track Fights”, *Politics & Society*, 28:1, 2000.

(60) 分割政府については以下を参照した。武田興欣「分割政府論をめぐる」『思想』1992年11月号。

国民の間に広まったグローバリゼーションに対する懸念を背景に、労働・環境問題という新たな論点が通商政策論争に持ち込まれた結果、審議はさらに難航し、貿易自由化に対する合意が成立しなかったということになる。

しかし、これらの諸点はブッシュ政権もほぼ共通して抱えることになった問題であり、クリントン政権とブッシュ政権とが明暗を分けた理由については、両政権の議会対策の違いを分析することが必要であろう。クリントン政権の場合、分割政府という厳しい状況下にあっても、巧みな議会対策によって支持率を上げて再選を勝ち取り、その後も通商政策以外の分野では、財政再建などの大きな成果をあげている。1996年の大統領選以降、クリントンは、「トライアングレーション (triangulation)」戦略を採用して、議会民主党からも共和党からも一定の距離を置き、共和党議会が成立させた法案のうち受け入れ可能な部分をアレンジして超党派の合意形成を図り、独自のスタンスを確立して政策形成過程における主導権を回復していったのである。⁽⁶¹⁾

それでは、ファスト・トラックの審議に際しては、なぜ、このトライアングレーション戦略が機能しなかったのであろうか。それは、第一に、クリントン政権自らが、労働・環境問題を争点化してしまったためである。既に【3】でも述べたように、クリントンは、貿易自由化に反対する民主党議員を抱きこむために、NAFTA 論争の際に懸案となった労働・環境問題をファスト・トラック法案に盛り込もうとした。しかし、議会多数派の共和党が強く反対したため、最終的にはこれらの問題を交渉目的から削除して、共和党寄りの提案を作成した。これらの結果、クリントンは、労働・環境問題が含まれていない限り、民主党からの賛成を得られないという状況を自ら作り出してしまった。⁽⁶²⁾ 第二に、NAFTA とウル

(61) トライアングレーション戦略については、吉原欽一編『現代アメリカの政治権力構造——岐路に立つ共和党とアメリカ政治のダイナミズム』日本評論社、2000年、27～29頁。クリントン大統領の統治スタイルについては、砂田一郎「クリントン大統領7年間の統治——分析と評価」『海外事情』48巻3号、2000年、および、同「クリントン大統領論」『世界』2000年11月号、を参照した。

(62) ブリンク・リンゼイへのヒアリング、2004年8月31日。

グアイラウンド法案が成立した後、政権は野心的な政策課題を提示できなかった。一括交渉権限による具体的な利益が明らかでなかったため、議論が労働・環境問題の是非に集中した結果、審議は政治的かつ抽象的なものとなり、妥協の余地を著しく狭めてしまった。第三に、他の政策分野、とりわけ財政政策に比べ、クリントン政権が通商政策に与えた優先順位は低いものだった。クリントンは、財政政策の決定に際し、トライアングレーション戦略によって民主・共和両党から距離をとって超党派の合意を形成することができた。しかし、民主党議員の一部はこれを裏切り行為と見なし、その報復として、ファスト・トラック法案に反対した。⁽⁶³⁾これらの理由から、政権側が独自のスタンスを確立する余地は、ほとんど存在していなかったのである。

次に、ブッシュ政権期の審議の特徴をまとめよう。この時の審議については、注3にあげた論者のほとんどが、TPA 法案は、保護主義政策も含めた多くの論点が議論された結果として成立したと論じている。HR3005の採決に際し、ブッシュ大統領は繊維や鉄鋼、農業関連の共和党議員に対し、保護主義的措置の実行を約束した。さらに、2002年3月に鉄鋼セーフガードを発動し、5月には国内補助金を大幅に拡充した2002年農業法を成立させた。また、上院での審議では、TAAの大幅拡大や途上国支援政策などがパッケージ化された。表-1のようにTAA予算は近年増大しているが、2002年貿易法によって拡充されたTAAの支出額は、議会予算局の見積もりによれば、10年間で60億ドル以上もの増額になるとされた。⁽⁶⁴⁾これらの諸政策によって、本来ならば反対票を投じていたはずの共和党議員が賛成に回り、下院共和党の硬直的な議会運営にもかかわらず、僅差とはいえTPA法案が成立することになった。

(63) Charan Devereaux, "Fast Track Derailed: The 1997 Attempt to Renew Fast Track Legislation", *Kennedy School of Government Case Program*, NR15-02-1660.0, 2002

(64) Congressional Budget Office, "H.R. 3009: Trade Act of 2002", 2002

表-1 労働省の TAA 予算の推移

(万ドル)

会計年度	TAA 恩典給付	TAA 職業訓練	支出合計
1994	12600	8000	20600
1995	15100	8000	23100
1996	19510	9600	29110
1997	19100	8510	27610
1998	20800	9670	30470
1999	22600	9430	32030
2000	25500	9400	34900
2001	24800	9440	34240
2002	25500	9450	34950

(注) これらの数値には、商務省の企業向け TAA 支出および農務省の農業者向け TAA 支出は含まれていない。

(出所) 日本貿易振興機構海外調査部『米国の通商交渉における“痛み”の克服』2004 年, 59頁。

とはいえ、ブッシュ政権は、TPA 獲得のための政治的リーダーシップを積極的にとらなかった。労働・環境問題については、下院共和党の譲歩を受けて初めて、UJFTA の労働・環境規定の具体化を進め、その後の下院での審議に対しても、「超党派の合意形成が望ましい」との態度表明を行うに止めていた。また、数多くの保護主義的措置についても、TPA を獲得するためのやむを得ない代償であるという評価もあるが、途上国を始めとする諸外国からの批判や不信感を招く「犠牲が多くて引き合わない勝利 (Pyrrhic victory)」という評価や、TPA のためではなく、中間選挙での共和党の勝利を狙ったものだとする見方すらある⁽⁶⁷⁾。

(65) C. Fred Bergsten, “A Renaissance for U.S. Trade Policy?”, *Foreign Affairs*, Vol.81, No.6, 2002;

(66) Edward Gresser, “Dark Victory: TPA Passage, CBI Retreat, and the Next Steps”, *Backgrounder*, Progressive Policy Institute, 2002; Brink Lindsey and Dan Ikenson, “Riskier Amendments Threaten Fast Track”, *The Washington Times*, May 10, 2002

(67) Schott, *op.cit.* 注 44 を参照されたい。

つまり、クリントン政権にとっては、労働・環境問題は積極的に取り組むべき課題（offensive issue）であり、ブッシュ政権にとっては妥協に応じてもよい課題（defensive issue）だった。⁽⁶⁸⁾このような懸案を主要な論点とすることによって、クリントンは自らの裁量の幅を狭め、逆に、ブッシュ政権は、議会での合意形成に委ねて事態の推移を見守り、最低限の妥協や保護主義政策によって必要な支持を獲得しえたのである。

次に、第二の理由、すなわち【4】で検討した政策論争の進展について述べる。クリントン政権時の審議では、労働・環境問題に一括交渉権限を適用すべきか否か、議会での合意はまだ成立していなかった。その結果、政権自らが落とし所を模索することになり、民主・共和両党の間で身動きの取れない状態となってしまった。その後、こうした事態に危機感を持ったシンクタンクの研究者によって数多くの政策提言が発表され、妥協点が探られた。これらの妥協案の趣旨は、①労働・環境問題を主要な交渉目的に格上げして交渉相手国の労働・環境法の遵守を求め、違反企業に対しては制裁金を科し、②労働・環境問題を専門分野とする国際機関を強化し、また、それらの国際機関とWTOとの協力を促進し、③賃金保険などの補完的な国内政策を強化すること、である。

提起された数多くの政策アイディアは、受け入れ可能な妥協案として、共和党指導部や財界団体にも積極的に評価され、UJFTAの労働・環境規定にも概ね採用された。UJFTAの労働・環境規定は「ヨルダン基準」として民主党指導部が活用し、TPAの労働・環境規定の審議に際し、議論の準拠点となった。また、賃金保険の試験的な採用やTAAの大幅拡充など、国内政策を強化する提案も採用された。これらの結果として、議会共和党と一部の民主党議員との間で妥協が成立し、TPAが議会を通過した。したがって、これらのアイディアは、議論の枠組みを設定し、落とし所を示唆し、関係者の多様な利害関心を束ねる役割を果たしたものと言える。

このような政策アイディアの役割については、近年一つの理論的潮流を形成

(68) ブリンク・リンゼイへのヒアリング、2004年8月31日。

している構成主義（constructivism）の議論とも概ね一致する。この議論の代表的な論者であるゴールドスタインの研究によれば、経済的利益は通商政策を直接的には規定しない。というのは、政策決定は、どのような政策が個々の利益を実現するのに適切なのか、十分に判断できないような不確実な状況下で行われ、また、既存の制度やルール、政策決定者の認識によっても影響を受けるためである。実際に重要な役割を果たしているのは政策決定者の共有するアイデアや知識であり、それらは、経済的利益を実現する政策手段を示唆するロードマップとして、また、政策を選択する際の焦点として、あるいは多様な利害関心の一つの政策パッケージにまとめ、支持基盤を組織する糊としての役割を果たす。

本稿においては、政策アイデアの役割に関する構成主義の議論を受け入れた上で、それらのアイデアが生み出され、自由に議論される制度的基盤として、民間シンクタンクの存在に注目した。シンクタンクでの議論の特徴は、第一に、議会での審議、すなわち実際の経済的利益の調整プロセスからはある程度切り離された場で、政策合理性に基づいた論争が活発になされていることである。【4】でも検討したように、労働・環境問題を通商政策においてどのように取り扱うべきかという論点については、労働・環境団体の主張だけではなく、これらに反対する国内保守派や海外の途上国などの利害や主張も俎上に載せられた上で、実行可能な政策オプションが議論されていた。第二に、これらの多様な利害関心も、自由貿易主義という政策理念と両立可能な範囲で採り上げられ、取り纏められたことである。労働・環境団体の主張のうち、自由貿易主義と両立不可能とされた議論は排除され、あるいは論争の中で重要視されなくなっていった。したがって、本稿で検討したシンクタンクの政策提言は、多元的な政策決定過程に対応しつつも、それらの利害関心を自由貿易主義という政策理念の下に纏め上げる役割を果たしたということになる。⁽⁷⁰⁾

(69) Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press, 1993. また、この立場から日米半導体交渉を詳細に分析した研究として、大矢根聡『日米韓半導体摩擦——通商交渉の政治経済学』有信堂、2002年

以上で検討したように、8年ぶりの一括交渉権限は、第一に、議会での利益政治には大胆に働きかけつつも、労働・環境問題については「待ち」の姿勢で対応したブッシュ政権の議会対策と、第二に、自由貿易主義という政策理念の枠内で、労働・環境問題に対する多様な解決策を提供したシンクタンクの活動とによって成立した。こうして成立した2002年通商法は、1988年包括通商・競争力法以来、14年ぶりに成立した包括的な貿易法である。その主な特徴は、第一に、労働・環境規定を含む一括交渉権限が含まれていること、第二に、TAAが大幅に強化されていること、第三に、アンデス特惠貿易法や一般特惠関税法など、途上国支援を目的とした法案も含まれていること、である。その評価は、今後、アメリカ政府が途上国との間で進める FTA 交渉や FTAA, WTO 新ラウンドなどで成果を収められるか、またその間、国内の支持を調達し続けられるのかどうかにかかっているといえよう。

-
- ✓ (70) 本稿とは異なる政策分野の分析ではあるが、以下の研究では、連邦政府の政策決定過程は、一面では多元主義的政治過程論で議論されているように、「政策のディセンサス（国論分裂）」とも称されるほどの混乱に支配されているように見えるが、最終的には一定の指向性を持つイデオロギーとしてまとめられているのではないか、という問題意識が提示されている。この指摘に従えば、本稿で検討したシンクタンクにおける政策論争は、「（通商）政策のディセンサス」を、自由貿易主義という政策理念の下にまとめる役割を果たしたということになる。河音琢郎「現代アメリカの連邦予算編成過程（2）——増分主義的過程から包括的過程へ」『経済理論』292号、1999年。また、次の報告書によれば、シンクタンクの役割は、「政策決定の多元化」という建前の議論だけではなく、「知をめぐるパワーゲーム」という観点からも議論されるべきであるという。アメリカにおいても、実際に連邦政府の政策決定過程に影響を及ぼす有力シンクタンクはごくわずかであるが、その多くは、米国企業や保守主義運動の戦略的な寄付活動によって支えられ、リベラリズムによる言論支配を解体して、「プロ・ビジネス・アジェンダ」の推進を目指す保守系シンクタンクである。このような議論も、本稿での分析と整合的であるといえよう。中山俊宏「米国企業とシンクタンク」平成11年度外務省委託研究報告書『米国におけるビジネス・カルチャー』日本国際問題研究所、2000年。同「保守系シンクタンクの台頭の背景とその役割」平成12年度外務省委託研究報告書『米国内政：共和党——現状と動向』日本国際問題研究所、2001年。